

**SENTRALISASI PENGELOLAAN ZAKAT**

**OLEH BADAN AMIL ZAKAT NASIONAL**

(ANALISIS TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR  
86/PUU-X/2012 TENTANG PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23  
TAHUN 2011)

**ARTIKEL ILMIAH**

Diajukan untuk Memenuhi Syarat-Syarat Memperoleh Gelar Kesarjanaan dalam  
Ilmu Hukum (SH) dan Hukum Islam (SHI)

**OLEH:**

**KHUSNUL ABADI**

**NIM: 135010112111007 / 10210014**



**PROGRAM DUA GELAR KESARJANAAN**

**ANTARA**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA MALANG**

**FAKULTAS HUKUM**

**DENGAN**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG**

**FAKULTAS SYARIAH**

**2015**

**SENTRALISASI PENGELOLAAN ZAKAT**  
**OLEH BADAN AMIL ZAKAT NASIONAL**  
(ANALISIS TERHADAP PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR  
86/PUU-X/2012 TENTANG PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23  
TAHUN 2011)

Oleh: Khusnul Abadi

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang

*Email: abadi.khusnul@gmail.com*

**ABSTRAK**

Zakat menjadi poros keuangan negara Islam, termasuk di Negara Indonesia yang berpenduduk mayoritas beragama Islam. Dengan potensi zakat sebesar RP 217 triliyun, pemerintah membuat peraturan baru Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Penggugat Undang-Undang tersebut menganggap peraturan ini menyebabkan terjadinya sentralisasi pengelolaan zakat kepada Badan Amil Zakat Nasional, dan mensubordinasi serta memarjinalisasi Lembaga Amil Zakat di bawah BAZNAS, sehingga berpotensi mematikan LAZ di Indonesia.

Dengan menggunakan analisis kualitatif dan pendekatan *legal interpretation* dan *legal resourcing* sehingga dapat menjawab rumusan masalah penelitian. Dari hasil penelitian ini, diketahui bahwa 1) Sentralisasi pengelolaan zakat oleh BAZNAS merupakan pola manajemen pengelolaan zakat yang menjadikan lembaga ini berstatus sebagai operator dan regulator juga bertugas sebagai koordinator pengelolaan. Dalam segi pembiayaan BAZNAS dibiayai dari APBN, APBD, dan hak amil, sementara LAZ hanya dibiayai dari hak amil saja. 2) Dampak yuridis dari putusan MK terhadap pengelolaan zakat yaitu: Syarat administratif pembentukan LAZ berbentuk ormas Islam atau lembaga berbadan hukum. Ketentuan ini awalnya kumulatif berubah menjadi alternatif. Dalam ketentuan pidana “setiap orang” pasal 38 dan 41 mengecualikan Lembaga Amil Zakat belum berizin, pihak swasta lain yang

belum terjangkau oleh BAZNAS dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat kepada pejabat yang berwenang.

Kata Kunci: Sentralisasi, Pengelolaan Zakat, BAZNAS, LAZ.

*Zakat became finance shaft Islamic state, including in the State of Indonesia are predominantly Muslim. With the potential zakat RP 217 trillion, the government made a new rule of Law No. 23 of 2011 on the Management of Zakat. People who sued the law considers this rule leads to the centralization of National Zakat Agency, and subordinating and marginalize Zakat Institutions under the National Zakat Agency, thereby potentially lethal Zakat Institutions in Indonesia.*

*The research methods is cualitive analysis and with the advanced methods of legal interpretation and legal resourcing so able to anwer the searching quations. The results of this study are: 1) Centralized management of zakat by the BAZNAS is a pattern that makes the management of zakat management of the agency's status as operator and regulator also served as coordinator of the management. In terms of financing BAZNAS financed from the state budget, the budget, and the right collector, while the LAS only be financed from the right collector. 2) The impact of the decision of the Court jurisdiction over the management of zakat are: a) the establishment of an administrative requirement Zakat Institutions form Islamic organizations or the legal entities. This provision is an alternative. In the criminal provisions "everyone" Article 38 and 41 exclude Institute of Zakat is not licensed, the other private parties are not reached by the Agency has notified the Zakat and charity management activities to the authorities.*

*Keywords: Centralized, Zakat Management, BAZNAS, LAZ.*

## **A. Latar Belakang**

Zakat merupakan ajaran Islam yang menyisihkan harta umatnya untuk diberikan kepada masyarakat tertentu. Ibadah ini menjadi rukun Islam yang ketiga. Sebagian umat Islam memahami zakat memiliki dua dimensi ibadah yaitu *hablum*

*minaallah* (dimensi vertikal) sebagai sebuah perintah dari Allah dan *hablum minnannas* (dimensi horizontal) sebagai sebuah kewajiban terhadap sesama manusia.

Indonesia adalah negara yang penduduknya mayoritas beragama Islam. Dalam kehidupan sehari-hari tidak lepas dari pengaruh ajaran Islam. Itulah yang menyebabkan potensi zakat di Indonesia tergolong tinggi. Bank Pembangunan Asia pada tahun 2011 merilis mengenai aliran zakat, mantan Presiden BI Boediono menyebutkan bahwa potensi zakat yang bisa diterima oleh umat muslim **sebesar Rp 100 triliun**.<sup>1</sup> Bahkan menurut **IPB sebesar RP 217 triliun** sedangkan yang terkumpul oleh pemerintah (semisal: BAZNAS) **hanya sebesar Rp 2,2 triliun** pada tahun 2012.<sup>2</sup>

Dengan banyaknya potensi zakat di Indonesia ini menjadikan pemerintah merasa berkepentingan untuk mengatur hal tersebut. Dari sinilah kemudian lahir Undang-Undang tentang Pengelolaan Zakat yang pertama kali, yaitu UU No 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Peraturan ini diharapkan dapat menjadi bahan pijakan yuridis dalam mengelola dan mendistribusikan zakat, sekaligus sebagai solusi yang harus didukung secara intensif, agar kemudian sistem penanganan dan pengelolaan zakat benar-benar profesional yang nantinya akan lebih berhasil guna mengangkat harkat dan martabat kemanusiaan.

Akan tetapi Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dianggap sudah tidak sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam masyarakat sehingga perlu diganti. Dengan berbagai latar belakang tertentu maka dibentuklah Undang-Undang nomor 23 tahun 2011 sebagai solusi dari beberapa persoalan yang masih belum diatur dalam UU No 38 Tahun 1999 tersebut. Menurut ketua Forum Operator Zakat (FOZ) Nasional, Sri Adi Bramasetia, menyebutkan bahwa sebenarnya ada tiga tuntutan perubahan dalam UU no 38 Tahun 1999 Tentang Zakat, yaitu: 1) pola pengelolaan zakat lebih baik, misalnya: penentuan operator zakat, pengawas pengelolaan zakat dan seterusnya. 2) diharapkan ada sanksi bagi *muzaki*, seseorang yang telah ‘mampu’, memenuhi nizamnya, serta syarat-syarat zakat

---

<sup>1</sup> KompasTV, Satu Meja, *Kemana Dana Zakat Mengalir?*, Data disampaikan oleh Tascha Liudmila sebagai host, tanggal 24 Juli 2013

<sup>2</sup> Data disampaikan oleh KH Amidhan (Ketua MUI) dalam acara TV Satu Meja.

lainnya. dan 3) zakat diharapkan dapat digunakan sebagai instrumen pengurang pajak.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat telah disahkan pada tanggal 25 November 2011, akan tetapi tidak lama setelah itu pada tanggal 16 Agustus 2012 surat permohonan pengujian Undang-Undang masuk kepada kepanitreaan Mahkamah Kontitusi yang memohon pengujian terhadap UU tersebut. Menurut para pemohon, dalam UU tersebut terdapat sentralisasi oleh BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional) yang dirasa dapat merugikan lembaga-lembaga amil zakat yang dikelola oleh pihak swasta. Diduga salah satu penyebab permohonan tersebut dilatarbelakangi oleh sentralisasi pengelolaan zakat oleh BAZNAS. Sehingga, terjadi praktek monopoli pengelolaan oleh lembaga bentukan pemerintah. Bahkan, UU tersebut mendapat perlakuan khusus dibanding dengan lembaga pengelolaan zakat yang lain.

Dalam pokok permohonan dalam surat putusan MK tersebut Mahkamah mengkategorisasi isu yang harus dipertimbangkan sebagai berikut<sup>3</sup>:

- a. Sentralisasi organisasi pengelola zakat di bawah BAZNAS;
- b. Subordinasi LAZ kepada BAZNAS;
- c. Kesewenang-wenangan dalam perizinan pengelolaan zakat oleh Pemerintah;
- d. Kriminalisasi terhadap amil zakat yang tidak memperoleh izin.

Penelitian ini lebih rinci membahas poin pertama, yaitu isu sentralisasi pengelolaan zakat oleh BAZNAS. Sebab topik ini dipandang lebih menarik dan mengakomodir dari pada ketiga isu lainnya. Peneliti tetap membicarakan ketiga isu tersebut secara umum. Dari kutipan petusan MK, para pemohon berpandangan bahwa ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 17 UU Pengelolaan Zakat menyebabkan terjadinya sentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya di tangan pemerintah, yaitu Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), dan mensubordinasikan serta memarjinalisasi Lembaga Amil Zakat

---

<sup>3</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012, pengujian konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255.

(LAZ) di bawah BAZNAS yang statusnya adalah sama-sama sebagai operator zakat nasional, sehingga berpotensi mematikan lebih dari 300 LAZ di Indonesia.

Pengesahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut telah membuat pengelolaan zakat nasional memasuki lembar buram. Khususnya, pengelolaan yang dilakukan oleh masyarakat sipil baik secara kelembagaan melalui Lembaga Amil Zakat yang berbadan hukum maupun amil zakat tradisional akan berpotensi mengalami kemunduran. Akibat terfatal, penghentian pengelolaan zakat telah dirasa memiliki sistem yang baik.

Perubahan tujuan sistem pengelolaan zakat nasional ini, yaitu sentralisasi pengelolaan zakat oleh pemerintah, bertujuan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi pelayanan dalam pengelolaan zakat serta peningkatan manfaat zakat untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan sebagaimana dinyatakan di atas, adalah tidak valid, ahistoris dan mengingkari peran masyarakat sipil dalam konteks Indonesia kontemporer yang demokratis.

Menariknya MK beranggapan beberapa pasal yang diajukan tidak beralasan menurut hukum jika dikatakan terdapat sentralisasi pengelolaan. Mahkamah beralasan bahwa para pemohon dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tersebut, akan mengalami kerugian konstitusional, kemudian mengalami diskriminasi, marjinalisasi, sentralisasi, sub-ordinasi, kriminalisasi dan ketidaknyamanan dalam beraktifitas selaku Lembaga Amil Zakat. Mereka akan berada dalam bayang-bayang ketakutan karena berpotensi mengalami diskriminasi dan kriminalisasi berdasarkan beberapa Pasal dari UU Nomor 23 Tahun 2011.

Dengan adanya perdebatan tersebut terlihat pola relasi antara BAZNAS pusat, BAZNAS daerah, BAZ, LAZNAS, LAZ, maupun amil yang berbentuk tertentu seperti ada ketimpangan. Sehingga MUI sendiripun menyetujui adanya gugatan terhadap UU tersebut. Peneliti ingin mengangkat permasalahan yang menjadi perdebatan sehingga terlihat adanya relasi managerial sentralisasi. Meskipun tidak ada asas atau diksi sentralisasi dalam UU No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Dari latar belakang penelitian di atas maka tujuan penelitian ini adalah menganalisis pola managerial sentralisasi pengelolaan zakat oleh BAZNAS yang terdapat dalam putusan Mahkamah Kontitusi nomor 86/PUU-X/2012 dan dampak yuridis putusan Mahkamah Kontitusi tersebut terhadap pengelolaan zakat yang terdapat di Indonesia.

## **B. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis Normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Sebab referensi yang digunakan banyak berdasarkan putusan hakim Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang.<sup>4</sup> Penelitian hukum normatif memiliki definisi yang sama dengan penelitian doktrin, yaitu penelitian berdasarkan bahan-bahan hukum yang fokusnya pada membaca dan mempelajari bahan-bahan hukum primer dan sekunder.<sup>5</sup>

### **2. Pendekatan Penelitian**

Sesuai dengan latar belakang, rumusan masalah dan tujuan penelitian maka dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kasus atau *case-approach*, yaitu pendekatan yang menelaah kasus-kasus yang telah menjadi putusan Mahkamah Konstitusi yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap<sup>6</sup>. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan kualitatif, yaitu pendekatan yang digunakan jika data yang dibutuhkan berupa sebaran-sebaran informasi yang tidak perlu dikuantitatifkan<sup>7</sup>. Penelitian ini menggunakan pendekatan tersebut sebab objek penelitian merupakan hukum yang tidak mungkin menggunakan perhitungan matematis.

### **3. Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

Sesuai dengan objek yang dikaji dalam penelitian ini, maka metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah studi kepustakaan yaitu dengan

---

<sup>4</sup> Tim penyusun, *Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah 2012*, Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri (UIN), Malang: 2012, h 20.

<sup>5</sup> Jhony Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang, 2006, h 44.

<sup>6</sup> Tim penyusun, loc.cit.

<sup>7</sup> Sudjarwo, *Metode Penelitian Sosial*, Mandar Maju, Bandung, 2001, h 57.

cara mempelajari Undang-Undang, putusan Mahkamah Konstitusi, dan legal opini/pendapat tokoh. Serta bahan hukum dan data lain yang menjadi sumber dari studi kepustakaan melalui jurnal, artikel dan bahan lain seperti berita dari berbagai website yang mendukung penelitian ini.

#### **4. Jenis Bahan Hukum**

Dalam buku penelitian hukum karangan Peter Mahmud Marzuki, menjelaskan bahwa pada dasarnya penelitian hukum tidak mengenal adanya data, sehingga yang digunakan adalah bahan hukum dalam hal ini bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan ditambahkan bahan hukum tersier sebagai penyempurna. Bahan hukum tersebut yaitu sebagai berikut:

##### **a. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah: Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 86/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

##### **b. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder sebagai pendukung dari data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu buku, jurnal, artikel, internet, dan sumber lainnya yang memiliki koreksi untuk mendukung penelitian ini. Bahan hukum sekunder memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer.

##### **c. Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier berupa bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini yaitu: kamus lengkap, eksplodid, dan lain-lain.

#### **5. Metode Analisis Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum sendiri merupakan proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, satuan uraian, dilakukan dengan proses



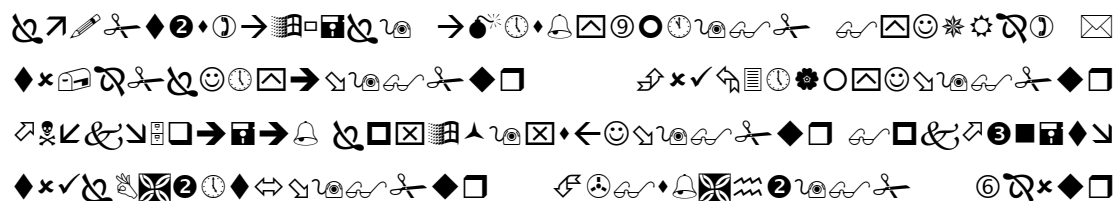
pengorganisasian dan pengelompokkan data.<sup>8</sup> Metode analisis bahan hukum dalam penulisan penelitian ini dianalisis secara diskriptif analisis dengan menggunakan metode penafsiran hukum (legal interpretation) dan penelusuran hukum (legal resourcing). Metode interpretasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah interpretasi grametikal, yaitu sumber hukum yang digunakan dalam penelitian yang terkumpulkan kemudian dianalisis melalui pemahaman bahasa atau susunan kata yang digunakan. Pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari masalah yang bersifat umum terhadap permasalahan konkret yang dihadapi.<sup>9</sup>

## C. PEMBAHASAN

### 1. Epistimologi Zakat

Arti zakat menurut Ja'far<sup>10</sup> zakat dari segi bahasa (lughot) adalah kesuburan, kesucian dan keberkahan. Sedangkan, zakat menurut terminologi (*syar'i*) adalah sejumlah harta tertentu yang diwajibkan oleh Allah SWT untuk diberikan kepada orang yang berhak menerima zakat (mustahiq) yang disebutkan dalam Al-Quran. Selain itu, bisa juga berarti sejumlah harta tertentu dari harta tertentu yang diberikan kepada orang yang berhak menerimanya dengan syarat-syarat tertentu.

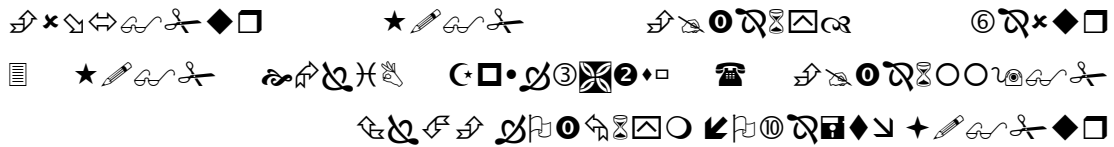
Zakat terkadang disebut dengan shodaqah, sehingga kata zakat bermakna shadaqah dan sebaliknya kata shadaqah bermakna zakat. Lafaznya berbeda, namun memiliki makna yang sama. Makna ini diantaranya bisa ditemui di dalam Al-Quran surat At-Taubah ayat 60:



<sup>8</sup> Lexi J.Moleong, *Metodologi Penelitian Kumulatif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya , 2009), h 280-281.

<sup>9</sup> Jony Ibrahim, op.cit. h 393.

<sup>10</sup> Ja'far, *Zakat Puasa dan Haji*, (Jakarta: KALAM MULIA, 1985), H 1.



*Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, Para mu'allaf yang dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang-orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan untuk mereka yuang sedang dalam perjalanan, sebagai suatu ketetapan yang diwajibkan Allah, dan Allah Maha mengetahui lagi Maha Bijaksana<sup>11</sup>.*

Zakat adalah rukun Islam ketiga, yang merupakan pilar agama yang tidak dapat berdiri tanpa pilar ini. Zakat hukumnya Wajib ain (*fardu 'ain*) bagi setiap muslim apabila telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan oleh syariat. Ibadah ini juga merupakan kewajiban yang disepakati oleh umat Islam dengan berdasarkan dalil Al-Quran, Hadis dan Ijma.

Adapun orang yang enggan mengeluarkan zakat, tetapi tidak mengingkari wajibnya, maka dia berdosa dan tetap sebagai orang muslim dan zakatnya harus diambil oleh orang yang berwajib, sedang dia diberikan hukuman cambuk. Apabila sekelompok orang muslim enggan menunaikan zakat tanpa mengingkari wajibnya, dan mereka memiliki kekuatan fisik, maka mereka harus ditaklukan sampai mereka mau menyerahkan zakat itu<sup>12</sup>.

Zakat merupakan salah satu dari sistem ekonomi Islam, karena zakat merupakan salah satu implementasi asas keadilan dalam sistem ekonomi Islam.

---

<sup>11</sup> Dengan demikian, yang berhak menerima zakat ialah: 1. orang fakir: orang yang Amat sengsara hidupnya, tidak mempunyai harta dan tenaga untuk memenuhi penghidupannya. 2. orang miskin: orang yang tidak cukup penghidupannya dan dalam Keadaan kekurangan. 3. Pengurus zakat: orang yang diberi tugas untuk mengumpulkan dan membagikan zakat. 4. Muallaf: orang kafir yang ada harapan masuk Islam dan orang yang baru masuk Islam yang imannya masih lemah. 5. memerdekakan budak: mencakup juga untuk melepaskan Muslim yang ditawan oleh orang-orang kafir. 6. orang berhutang: orang yang berhutang karena untuk kepentingan yang bukan maksiat dan tidak sanggup membayarnya. Adapun orang yang berhutang untuk memelihara persatuan umat Islam dibayar hutangnya itu dengan zakat, walaupun ia mampu membayarnya. 7. pada jalan Allah (*sabilillah*): Yaitu untuk keperluan pertahanan Islam dan kaum muslimin. di antara mufasirin ada yang berpendapat bahwa *fisabilillah* itu mencakup juga kepentingan-kepentingan umum seperti mendirikan sekolah, rumah sakit dan lain-lain. 8. orang yang sedang dalam perjalanan yang bukan maksiat mengalami kesengsaraan dalam perjalanannya.

<sup>12</sup> Ja'far, op.cit. h 16.

Mannan di dalam bukunya *“Islamic Economics: Theory and Practice”* menyebutkan bahwa zakat mempunyai enam prinsip, yaitu:

1. Prinsip Keyakinan Keagamaan, yaitu bahwa orang yang membayar zakat merupakan salah satu manifestasi dari keyakinan agama.
2. Prinsip Pemerataan dan Keadilan; merupakan tujuan sosial zakat, yaitu membagi kekayaan yang diberikan Allah lebih merata dan adil kepada masyarakat.
3. Prinsip Produktivitas, yaitu menekankan bahwa zakat memang harus dibayar karena milik tertentu telah menghasilkan produk tertentu setelah lewat jangka waktu tertentu.
4. Prinsip Nalar, yaitu sangat rasional bahwa zakat harta yang menghasilkan itu harus dikeluarkan.
5. Prinsip Kebebasan, yaitu bahwa zakat hanya dibayar oleh orang yang bebas atau merdeka.
6. Prinsip Etika dan Kewajaran, yaitu zakat tidak dipungut secara semena-mena, tapi melalui aturan yang disyariatkan.

Ketika dilihat dalam praktek penyaluran zakat pada umumnya dapat dilihat model penyaluran zakat ada dua macam. Untuk lebih jelasnya sebagai berikut:

a. Muzakki langsung memberikan zakat kepada Mustahiq

Pemberian atau penyaluran zakat secara langsung diberikan oleh muzakki kepada mustahiq tujuannya adalah agar terjadi interaksi langsung antara muzakki dan mustahiq. Sehingga dapat memperkokoh rasa persaudaraan dan mempererat jalinan silaturahmi diantara mereka.

b. Muzakki membayar zakat lewat lembaga zakat

Pengelolaan zakat oleh lembaga pengelola zakat akan lebih banyak manfaatnya, apalagi yang memiliki kekuatan hukum formal, akan memiliki beberapa keuntungan, antara lain:

- a. Untuk menjamin kepastian dan kedisiplinan pembayar zakat.
- b. Untuk menjaga perasaan rendah diri para mustahik zakat apabila berhadapan langsung untuk menerima zakat dan para muzakki.

- c. Untuk mencapai efesiensi dan efektivitas serta sasaran yang tepat dalam penggunaan harta zakat menurut skala prioritas yang ada pada suatu tempat.
- d. Untuk memperlihatkan *syiar* Islam dalam semangat penyelenggaraan pemerintahan yang Islami.

## 2. Kewenangan MK dalam menguji UU Zakat

Dalam penelitian ini menjadikan putusan MK sebagai bahan hokum primer. Patutlah kiranya dikaji juga kewenangan dan peran MK dalam ketatanegaraan republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip Negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Hamdan Zoelva, pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang tersendiri karena kebutuhan adanya suatu pengadilan yang secara khusus melakukan pengujian terhadap produk lembaga legislatif (dalam istilah Hans Kelsen, *statute and customary law*) yang bertentangan dengan konstitusi (Undang-Undang Dasar). Ide ini, bermula dari Prof. Hans Kelsen, guru besar kenamaan dari Universitas Wina (Vienna) yang mengusulkan dibentuknya suatu lembaga yang diberi nama '*Verfassungsgerichtshoft*' atau Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*). Gagasan Kelsen ini, kemudian diterima dengan bulat dan diadopsikan ke dalam naskah Undang-undang Dasar Tahun 1920 yang disahkan dalam Konvensi Konstitusi pada tanggal 1 Oktober 1920 sebagai Konstitusi Federal Austria.<sup>13</sup>

Karena ketentuan yang demikian tersebut, maka UU ini di ajukan sebagai judicial review kepada pejabat yang berwenang. Dalam hal ini yang berwenang adalah MK. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan: "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk **menguji Undang-Undang terhadap UUD**, memutuskan sengketa kewenangan lembaga Negara yang

---

<sup>13</sup>Hamdan Zoelva, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, <https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/07/mahkamah-konstitusi-dalam-sistem-ketatanegaraan-ri/>, diakses tanggal 23 februari 2015, lihat juga Jimly Asshiddiqy, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Konsatitusi Press, 2005), h. 33

kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilu.” Dan Pasal 24 ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 menyatakan: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”<sup>14</sup>

### 3. Bentuk Sentralisasi

Sentralisasi yang secara terminologi berasal dari kata ‘sentral’ berarti ‘pusat’, sentralisasi sendiri berarti pemusatan.<sup>15</sup> Dalam hal ini maksudnya adalah pemusatan pengelolaan zakat atau manajemen zakat berada di tangan BAZNAS. Lembaga pemerintah ini memiliki kewenangan melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional. Tugas itu meliputi semua aspek managerial, yaitu perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, serta pertanggung jawaban pelaksanaan pengelolaan zakat.<sup>16</sup>

Tabel 2

#### Perbedaan Ketentuan Antara BAZNAS dan LAZ

No	BAZNAS	LAZ
1	<p>Kewenangan BAZNAS mengelola zakat:</p> <p>Untuk melaksanakan pengelolaan zakat, Pemerintah membentuk BAZNAS. berkedudukan di ibu kota negara. merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri.</p>	<p>Kewenangan LAZ membantu BAZNAS:</p> <p>Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ. Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. (Pasal</p>

<sup>14</sup> Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.

<sup>15</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia offline, versi 3.8.

<sup>16</sup> Undang Undang No 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115.

	<p>BAZNAS merupakan lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional. Dalam melaksanakan tugas BAZNAS menyelenggarakan fungsi semua pengelolaan zakat. (Pasal 5, 6 dan 7)</p> <p>Dalam UU tersebut tak mencantumkan syarat-syarat pendirian. Sebab dibentuk oleh pemerintah sendiri.</p>	<p>17 dan 18)</p> <p>Syarat pendirian:</p> <p>ORMAS Islam</p> <p>Berbadan hukum</p> <p>Rekomendasi dari BAZNAS</p> <p>Memiliki pengawas syariat</p> <p>Kemampuan teknis, administratif, dan Keuangan</p> <p>Bersifat nirlaba</p> <p>Program mendayagunakan zakat bagi Kesejahteraan umat</p> <p>Bersedia diaudit syariat dan keuangan. (pasal 18 ayat 2)</p>
2	<p>Memiliki fungsi legulator:</p> <p>Kewenangan untuk merekomendasikan LAZ (Pasal 18 ayat 2 huruf c)</p>	<p>Syarat pendirian LAZ (Pasal 18 ayat 2) harus mendapatkan rekomendasi BAZNAS (Pasal 18 ayat 2 huruf c)</p>
3	<p>Kordinator pengelola zakat:</p> <p>BAZNAS menerima laporan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit secara berkala. (pasal 19)</p> <p>BAZNAS bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri. (pasal 5 ayat 3)</p>	<p>Melaporkan kepada BAZNAS:</p> <p>LAZ wajib melaporkan pelaksanaan pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat yang telah diaudit kepada BAZNAS secara berkala. (pasal 19).</p>
4	<p>Keuangan pengelolaan organisasi baznas berasal dari: apbn, APBD dan hak amil (Pasal 30 dan Pasal 31)</p>	<p>LAZ hanya dari hak amil, (Pasal 32).</p>

Sumber : Data Primer: putusan MK, diolah, 2015

Mahkamah Konstitusi menemukan pendapat, justru negara dalam konsepsi *religious welfare state* bukan hanya berhak, melainkan memiliki kewajiban, untuk menciptakan dan/atau memajukan kesejahteraan umum yang bersifat lahir dan batin. Campur tangan negara terhadap pengupayaan kesejahteraan umum mutlak harus dilakukan, sehingga pengelolaan zakat oleh masyarakat menjadi efektif dan efisien. Selain itu, kemungkinan terjadinya kegagalan dalam pelayanan publik atau dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat warga negara harus menjadi pertimbangan tersendiri bagi Negara. Harus dipertimbangkan juga kemungkinan memperluas kemanfaatan zakat, infak, dan sedekah, dengan cara mendistribusikan zakat, infak, dan sedekah secara merata dari daerah yang berkelebihan ke daerah yang masih berkekurangan. Selain itu secara umum tentu akan memberikan beban tambahan bagi amil zakat yang beraktivitas di daerah jika harus merencanakan serta mendistribusikan zakat, infak, dan sedekah ke daerah lain di luar wilayah kerjanya. Pembentukan suatu lembaga pengelola zakat oleh Pemerintah harus dimaknai dalam konteks memperkuat dan/atau mensinergikan pelayanan zakat, infak, dan sedekah yang telah dilakukan oleh lembaga pengelola zakat bentukan masyarakat maupun oleh amil perorangan.<sup>17</sup>

Mahkamah Konstitusi memutuskan, permohonan pengujian konstitusional yang diajukan oleh para Pemohon terhadap Pasal 5; Pasal 6; Pasal 7 UU No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat tidak beralasan menurut hukum.<sup>18</sup> Peneliti mengambil pemahaman isu konstitusi sentralisasi pengelolaan zakat di Indonesia dibuat tak berdasarkan hukum dalam hal ini UUD 1945.

#### **4. Dampak Yuridis Putusan MK**

##### **a. Dampak Administratif**

Dampak administratif dapat ditemukan dalam syarat pembentukan LAZ. Perubahan syarat – syarat dalam pasal 18 tersebut dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 3

---

<sup>17</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012, Hal 83.

<sup>18</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012, Hal 95.

Perubahan Ketentuan Terhadap LAZ Sesudah Adanya Putusan

no	Ketentuan UU no 23 Tahun 2011	Perubaan	Keterangan
1	Pasal 18 (2) huruf : “ a. terdaftar sebagai organisasi kemasyarakatan Islam yang mengelola bidang pendidikan, dakwah, dan sosial;  b. berbentuk lembaga berbadan hukum; ”	a) organisasi kemasyarakatan Islam; atau b) lembaga berbadan hukum.	Bersifat alternative (atau)
2	Pasal 18 ayat (2) huruf c “ c. mendapat rekomendasi dari BAZNAS;”	Tetap	Tidak beralasan hukum
3	Pasal 18 ayat (2) huruf d: “ d. memiliki pengawas syariat”	pengawas syariat, bisa dipahami baik internal, atau eksternal	pengawas syariat harus mempertimbangkan atau memperhatikan integritas dan independensi
4	Pasal 18 ayat (2) UU 23 Tahun 2011: “ e. memiliki kemampuan teknis, administratif, dan keuangan untuk melaksanakan kegiatannya; f. bersifat nirlaba; g. memiliki program untuk mendayagunakan zakat bagi kesejahteraan umat”	Tetap	syarat yang tidak bersifat mutlak melainkan lebih bersifat sebagai penyempurna, dalam arti tidak terkait langsung dengan substansi penyaluran dan/atau pendayagunaan



			zakat.
5	Pasal 18 ayat (2) UU 23 Tahun 2011: “h. bersedia diaudit syariat dan keuangan secara berkala.”	Tetap	Kedua audit yang bertujuan untuk mencapai transparansi demikian tidak bertentangan dengan UUD 1945

Sumber : *Data Primer: Putusan MK, diolah, 2015*

Dengan demikian, perubahan administratif yang kongkrit dari putusan MK tersebut, yaitu: ketentuan Pasal 18 ayat (2) huruf a (ormas) dan huruf b (berbadan hukum) UU 23 Tahun 2011, yang tidak dapat dimaknai sebagai syarat kumulatif, melainkan kedua syarat tersebut harus dibaca dalam satu kesatuan yang merupakan pilihan atau alternatif. Dengan perkataan lain, lembaga yang berkeinginan menjadi LAZ boleh memilih salah satu status, yaitu apakah berbentuk a) organisasi kemasyarakatan Islam, atau b) lembaga berbadan hukum.

Sedangkan, terkait dengan pendaftaran dan pencatatan lembaga oleh Pemerintah kedua bentuk lembaga tersebut memiliki konsekuensi yang berbeda. Pilihan menjadi organisasi kemasyarakatan memiliki konsekuensi bahwa lembaga bersangkutan harus didaftarkan. Sementara pendaftaran tidak dilakukan jika lembaga bersangkutan memilih bentuk badan hukum.

#### **b. Dampak Perubahan Ketentuan Pidana**

Dalam UU no 23 tersebut terdapat ketentuan pidana yang berubah. Perubahan dampak pidana dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 4

#### Perubahan Ketentuan Pidana

No	Pasal pidana yang berubah	Sebelum putusan MK	Sesudah putusan MK

1	Pasal 39 Setiap orang yang dengan sengaja melawan hukum tidak melakukan pendistribusian zakat sesuai dengan ketentuan Pasal 25 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).	Kata setiap orang tanpa pengcualian sehingga ustad, takmir, pengurus pondok pesantren dan pihak swasta	Kata setiap orang mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/ takmir masjid/ musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang.
2	Pasal 41 Setiap orang yang dengan sengaja dan melawan hukum melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).	lainnya akan terkena ancaman pasal ini	

Sumber : *Data Primer: Putusan MK, diolah, 2015*

Dengan memperhatikan putusan MK, rumusan norma larangan terutama frasa “setiap orang” pada Pasal 38 dan 41 UU No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat terlalu umum/ luas, sehingga berpotensi mengkriminalisasi pelaksanaan zakat yang selama ini telah berjalan, yaitu pelaksanaan zakat yang dilakukan oleh perkumpulan, perseorangan, takmir/pengurus mesjid, dan lain sebagainya. Sehingga Mahkamah menafsirkan ketentuan tersebut diberikan batasan dengan mengecualikan perkumpulan orang, perseorangan tokoh umat Islam (alim ulama), atau pengurus/takmir masjid/musholla di suatu komunitas dan wilayah yang belum terjangkau oleh BAZ dan LAZ, dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat dimaksud kepada pejabat yang berwenang.

#### **D. PENUTUP**

Bentuk sentralisasi pengelolaan zakat oleh Badan Amil Zakat Nasional merupakan pola manajemen pengelolaan zakat dimana lembaga ini berstatus sebagai operator dan regulator juga bertugas sebagai koordinator pengelola. Dalam segi pembiayaan BAZNAS dibiayai dari APBN, APBD, dan hak amil, sementara Lembaga Amil Zakat hanya dibiayai dari hak amil saja. Dalam UU No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat mengatur terlalu ketat terhadap pendirian LAZ yang harus mendapat rekomendasi BAZNAS. Mahkamah Konstitusi berpendapat BAZNAS harus bersinergi dengan LAZ dan tidak menghalangi hak warga. Selanjutnya sentralisasi pengelolaan zakat oleh BAZNAS tidak beralasan menurut hukum saat diuji dengan Undang Undang Dasar tahun 1945.

Dampak dari putusan MK yaitu: a) Syarat administratif pembentukan LAZ berbentuk huruf 'a' orgmas Islam atau huruf 'b' lembaga berbadan hukum. Ketentuan ini bersifat alternative, sehingga LAZ berbentuk yayasan tetap bisa melaksanakan pengelolaan zakat. b) Dalam ketentuan pidana "setiap orang" pasal 38 dan 41 mengecualikan Lembaga Amil Zakat belum berizin, pihak swasta lain yang belum terjangkau oleh Badan Amil Zakat dan telah memberitahukan kegiatan pengelolaan zakat kepada pejabat yang berwenang.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Aplikasi:

Al Quran dan Terjemahnya, Aplikasi versi 1.2, terbit bulan November tahun 2003.

Kamus Besar Bahasa Indonesia offline, versi 3.8.

- Buku:

Fakhrudin, "Fikih dan Manajemen Zakat di Indonesia", (Malang: UIN-MALANG PRESS, 2008).

Ibrahim, Jhony, “Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif”, (Malang: Bayu Media Publishing, 2006).

Ja’far, “Zakat Puasa dan Haji”, (Jakarta: Kalam Mulia, 1985).

Lexi J.Moleong, “Metodologi Penelitian Kumulatif”, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2009).

Sudjarwo, “Metode Penelitian Sosial”, (Bandung: Mandar Maju, 2001).

Tim Penyempurna, “Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Program Studi Sarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum”, (Malang: Universitas Brawijaya, 2013).

Tim penyusun, “Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah 2012”, (Malang: Fakultas Syariah UIN Malang, 2012).

- Internet:

Tim, “Sentralisasi“, (online), <http://id.wikipedia.org/wiki/Sentralisasi> , diakses tanggal 6 Januari 2015.

Zoelva, Hamdan, Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI, <https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/04/07/mahkamah-konstitusi-dalam-sistem-ketatanegaraan-ri/> , diakses tanggal 23 februari 2015.

- Vidio:

KompasTV, Satu Meja, Kemana Dana Zakat Mengalir?, Data disampaikan oleh Tascha Liudmila sebagai host, tanggal 24 Juli 2013

- Putusan / Undang-Undang:

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 86/PUU-X/2012, pengujian konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

2011 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5255.

Undang Undang No 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 115 .

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.